

**Grand Duché de Luxembourg**  
**Cour administrative et Conseil d'Etat**

***Grand Duchy of Luxembourg***  
***Administrative court and Council of State***

## Séminaire ACA-Europe

### « Droit souple, normes juridiques et sources du droit »

18 décembre 2013

#### Hiérarchie des normes en droit luxembourgeois

Les différentes sources de droit interne s'articulent en un ordre hiérarchique au sommet duquel figure la Constitution qui représente la clef de voûte de l'ordonnement juridique. À partir de la loi fondamentale, la hiérarchie des textes s'établit en décroissant.

#### I. Normes composant l'ordre juridique luxembourgeois (par ordre d'autorité décroissante)

- 1- La Constitution du 17 octobre 1868, révisée en dernier lieu le 12 mars 2009.

Les normes constitutionnelles comprennent par ailleurs les principes généraux du droit dégagés par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (p.ex.: le principe de la séparation des pouvoirs, le principe de proportionnalité, le respect des droits de la défense).

- 2- Les normes internationales et européennes

En cas d'incompatibilité d'un engagement international ou européen avec la Constitution ou la loi, les normes nationales doivent faire l'objet d'une révision constitutionnelle ou d'une modification de la loi avant que l'engagement ne soit approuvé par les autorités nationales compétentes.

Une fois approuvées, les normes internationales, issues d'engagements internationaux luxembourgeois, s'imposent, dans la pure tradition moniste, aux règles de droit interne, y compris à valeur constitutionnelle. Cette primauté concerne aussi le droit dérivé de l'Union européenne. Ainsi, tout texte constitutionnel, toute loi ou tout règlement interne peut être censuré ou écarté s'il n'est pas conforme aux règles de droit international qui lui sont opposables.

#### Jurisprudence:

- Cour de cassation, arrêts des 8 juin 1950 (Pasicrisie lux. 15, p. 41) et 14 juillet 1954 (Pasicrisie lux. 16, p. 151); Conseil d'État (Comité du contentieux), arrêt du 28 juillet 1951, Dieudonné c/ Administration des contributions (Pasicrisie lux. 15, p. 263): contrôle respectif par le juge judiciaire et le juge administratif de la

compatibilité des lois luxembourgeoises, même postérieures, aux traités internationaux.

- Cour d'appel, arrêt du 13 novembre 2001, n° 396/01 V (Annales du droit luxembourgeois, 2002, éd. Bruylant, p. 456): impossibilité d'invoquer les dispositions du droit interne pour justifier la non-exécution d'un traité.
- Cour sup. de justice (assemblée générale), arrêt du 5 décembre 2002, n° 337/02 (Annales du droit luxembourgeois, 2003, éd. Bruylant, p. 683): dans l'ordre interne, les engagements internationaux prévalent sur toutes les normes nationales, y compris les textes constitutionnels.

### 3- Les lois

La Constitution luxembourgeoise ne fait pas de distinction entre la nature des actes législatifs. Même si certaines lois nécessitent une majorité qualifiée, le droit constitutionnel luxembourgeois ne leur reconnaît pas une valeur juridique supérieure à celle des autres lois.

En vertu de l'article 95<sup>ter</sup> de la Constitution, la conformité des lois à la Constitution est contrôlée par la Cour constitutionnelle, à l'exception des lois portant approbation de traités internationaux. Ce contrôle est effectué après la promulgation des lois par le mécanisme de la question préjudicielle.

Le contrôle de conformité des lois aux traités internationaux et au droit dérivé européen est lui effectué par le juge administratif ou judiciaire

### 4- La jurisprudence

Les principes ou règles issus de la jurisprudence, au premier rang desquels figurent les principes généraux du droit dégagés par le juge administratif et judiciaire, doivent être respectés par les actes réglementaires et les décisions individuelles.

### 5- Les normes réglementaires

Les normes réglementaires constituent l'ensemble des règles édictées par le pouvoir exécutif au Luxembourg.

D'après l'article 95 de la Constitution, les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. Le juge administratif peut en plus, dans un délai de trois mois après la publication de l'acte administratif, se voir soumettre un recours en vue d'annuler ce type d'acte.

Dans l'ordre juridique national luxembourgeois, la hiérarchie des actes du pouvoir exécutif se présente par ordre d'autorité décroissante comme suit:

- les règlements grand-ducaux et à niveau égal, dans leur domaine de compétence respectif, les règlements des établissements publics et les règlements des organes professionnels;
- les règlements du Gouvernement en conseil et les règlements ministériels;
- les règlements communaux, qui sont soumis au respect des actes réglementaires émanant du pouvoir central (grand-ducaux et ministériels);
- les arrêtés et autres décisions ou mesures à caractère individuel.

A côté du pouvoir réglementaire d'exécution du Grand-Duc, la Constitution et le droit constitutionnel luxembourgeois distinguent encore le pouvoir réglementaire d'attribution, dont l'exercice découle soit directement de la Constitution soit d'une loi d'habilitation. Le Grand-Duc peut ainsi être habilité à modifier des dispositions législatives existantes, à les remplacer ou à y déroger. Ces règlements conservent cependant leur caractère réglementaire et sont soumis au contrôle des cours et tribunaux ordinaires.

## 6- Circulaires

Les autorités gouvernementales et administratives peuvent adopter des directives internes, sous forme de circulaires ou d'instructions, pour se donner des lignes de conduite.

Même si les circulaires ne constituent pas une norme juridique opposable aux administrés et ne sont obligatoires que pour les agents auxquels elles s'adressent, elles peuvent dans certains cas obliger leur auteur à l'égard des administrés. L'autorité créatrice de la circulaire et les autorités subordonnées sont en effet tenues de respecter les consignes des directives internes et l'administré peut, en vertu de l'adage «*tu patere legem quam ipse fecisti*», requérir le respect de celles de ces directives internes dont il a pu avoir connaissance à travers une certaine publicité leur conférée.

### Jurisprudence:

- Trib. adm., jugement du 16 février 2009, n° 24252: le refus d'appliquer une directive à un particulier, alors que celui-ci satisfait aux critères posés par celle-ci, est illégal, sauf si l'intérêt général ou une situation particulière justifient pareille dérogation.

## II. Hiérarchie des normes au Luxembourg

En vertu du principe de légalité, chaque norme juridique doit se conformer à l'ensemble des règles en vigueur ayant une force supérieure dans la hiérarchie des normes. Ainsi, au Luxembourg, les normes internationales et communautaires sont au sommet de l'ordre juridique, suivies par les normes constitutionnelles, qui constituent néanmoins la norme supérieure en cas d'absence d'engagements internationaux. Leur sont soumis

les lois, les actes normatifs du pouvoir exécutif (règlements et circulaires) lesquels respectent l'ensemble des normes qui leur sont supérieures.

**ACA-Europe seminar**  
**"Soft law, legal standards and sources of law"**  
**18 December 2013**

**Hierarchy of standards in Luxembourg law**

The different sources of domestic law form a hierarchical structure with the Constitution at the very top, which forms the backbone of the legal system. On the basis of Basic Law, the texts are ranked in order of decreasing importance.

**I. Standards forming the Luxembourg legal system (in decreasing order of authority)**

- 1- The Constitution of 17 October 1868, last revised on 12 March 2009.

The constitutional standards also include the general principles of law generated by the jurisprudence of the Constitutional Court (e.g. the principle of the separation of powers, the principle of proportionality and compliance with the rights of the defence).

- 2- International and European standards

In the event of the incompatibility of an international or a European commitment with the Constitution or the law, the national standards must undergo a constitutional amendment or the law must be amended before the commitment is approved by the competent national authorities.

Once approved, the international standards, derived from Luxembourg's international commitments, prevail - in the pure monist tradition - over the rules of domestic law, including those of constitutional value. This primacy also concerns secondary European Union legislation. In this way, any constitutional text or internal regulation may be censured or disregarded if it does not conform to the rules of international law that are binding on it.

Jurisprudence:

- Court of Cassation (*Cour de cassation*), orders of 8 June 1950 (Pasicrisie lux. 15, p. 41) and 14 July 1954 (Pasicrisie lux. 16, p. 151); Council of State (*Conseil d'État*) (*Comité du contentieux*) [Litigation Committee], order of 28 July 1951, Dieudonné vs. Tax Authority (*Administration des contributions*) (Pasicrisie lux. 15, p. 263): review by the ordinary court and the administrative court respectively of the compatibility of Luxembourg laws - even subsequent laws - with international treaties.

- Court of Appeal (*Cour d'appel*), order of 13 November 2001, no. 396/01 V (*Annales du droit luxembourgeois*, 2002, ed. Bruylant, p. 456): prohibiting the invocation of the provisions of domestic law as justification for the failure to implement a treaty.
- Superior Court of Justice (*Cour sup. de justice*), order of 5 December 2002, no. 337/02 (*Annales du droit luxembourgeois*, 2003, ed. Bruylant, p. 683): in the domestic legal system, international commitments prevail over all national standards, including constitutional texts.

### 3- Laws

The Luxembourg Constitution makes no distinction between the types of legislative acts. Even though certain laws require a qualified majority, Luxembourg constitutional law does not grant them greater legal value than the other laws.

By virtue of article 95<sup>ter</sup> of the Constitution, the conformity of laws to the Constitution is controlled by the Constitutional Court (*Cour constitutionnelle*), apart from laws that approve international treaties. This control is carried out after the promulgation of laws via the preliminary question procedure.

Reviews of the conformity of laws with international treaties and secondary European legislation are carried out by the administrative or ordinary court.

### 4- Jurisprudence

The principles or rules derived from jurisprudence, first and foremost the general principles of law generated by the administrative and ordinary courts, must be upheld by the regulatory acts and individual decisions.

### 5- Regulatory standards

Regulatory standards constitute all of the rules enacted by the executive authority in Luxembourg.

According to article 95 of the Constitution, the courts and tribunals do not implement general and local orders and regulations unless they conform to the laws. An action for the annulment of this type of act may also be submitted to the administrative court within a period of three months from the publication of the administrative act.

In Luxembourg's domestic legal system, the executive authority's acts are ranked in the following manner (in decreasing order of authority):

- Grand-Ducal regulations and, of equal status in their respective fields of competence, the regulations of public corporations and regulations of professional bodies;

- regulations of the Government in council and ministerial regulations;
- municipal regulations, which are subject to compliance with the regulatory acts issued by the central government (Grand-Duchy and ministries);
- orders and other decisions or measures of an individual nature.

Alongside the Grand-Duke's regulatory power of enforcement, the Luxembourg Constitution and constitutional law also define the regulatory power of appointment, which is authorised either directly by the Constitution or by enabling legislation. The Grand-Duke may thus be empowered to amend existing legislative provisions, replace them or grant an exception to them. These regulations retain their regulatory nature, however, and are subject to review by the ordinary courts and tribunals.

## 6- Circulars

The governmental and administrative authorities may adopt internal directives in the form of circulars or instructions, which will act as guidelines.

Although the circulars do not constitute a legal standard that is binding on the citizens and are only mandatory for the agents to whom they are addressed, they may in certain cases bind their author with regard to the citizens. The authority that created the circular and the subordinate authorities are effectively required to conform to the instructions in the internal directives and the citizen may, by virtue of the adage "*tu patere legem quam ipse fecisti*", demand compliance with the particular internal directives with which he or she is familiar due to the publicity afforded to them.

### Jurisprudence:

- Administrative Court (Trib. adm.), judgement of 16 February 2009, no. 24252: the refusal to apply a directive to a private individual - even if this person satisfies the criteria associated with the directive - is illegal, unless such a derogation is justified on the grounds of the public interest or a special situation.

## II. Hierarchy of standards in Luxembourg

By virtue of the principle of legality, each legal standard must conform to all of the current rules that have greater legal force in the hierarchy of standards. In Luxembourg, therefore, international and Community standards are at the very top of the legal system, followed by constitutional standards, which constitute the highest standards in the absence of international commitments. They prevail over the laws and normative acts of the executive authority (regulations and circulars) which conform to all higher-ranked standards.